

УДК 347.73



«ВИДАТКИ БЮДЖЕТУ» ЯК КАТЕГОРІЯ БЮДЖЕТНОГО ПРАВА

К. О. ТОКАРЄВА,*аспірантка кафедри фінансового права,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків*

Розглянуто походи до визначення однієї з базових категорій бюджетного права – «видатки бюджету». Проаналізовано положення законодавства України, Російської Федерації, Хорватії та Латвії. Особливу увагу акцентовано на необхідності вдосконалення бюджетного законодавства України, оскільки відсутність єдиного підходу до визначення і тлумачення поняття «видатки бюджету» як у науці, так і в законодавстві ускладнює реалізацію бюджетно-правових норм.

Ключові слова: видатки бюджету, бюджетні ресурси, бюджетна класифікація.

На сьогодні в Україні немає комплексного дослідження проблем правового регулювання видатків бюджету. Відсутність інтересу науковців до вивчення особливостей регулювання видаткової частини бюджетів не має об'єктивного обґрунтування, оскільки видатки поряд із доходами складають горизонтальну структуру відповідного бюджету. Проте в науці фінансового права висвітленню аспектів, які пов'язані з формуванням та класифікацією доходів приділено достатню увагу. Дослідженню окремих аспектів бюджетних видатків присвячено наукові праці таких вчених, як Л. К. Воронова, О. М. Горбунова, О. Ю. Грачова, М. В. Карасьова, Ю. О. Крохіна, А. А. Нечай та ін. Метою статті є висвітлення проблем правового регулювання видатків бюджету та шляхів їх вирішення.

Відповідно до норм ст. 2 чинного Бюджетного кодексу України [3] видатки бюджету – це кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом. При цьому законодавець визначає, що до

складу видатків бюджету не належать: а) погашення боргу; б) надання кредитів з бюджету; в) розміщення бюджетних коштів на депозитах; г) придбання цінних паперів; повернення надміру сплачених до бюджету сум податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів бюджету, проведення їх бюджетного відшкодування. Зазначене охоплюється поняттям, яке тісно пов'язане з видатками бюджету, – «витрати бюджету» [3]. Виходячи із законодавчого визначення, поняття «витрати бюджету» є більш ширшим, ніж «видатки бюджету».

В науковій літературі також можна зустріти вживання терміна «витрати бюджету» замість застосування категорії «видатки бюджету». Як вже зазначалося, законодавець розмежовує ці поняття. Водночас, якщо керуватися логікою законодавця, то варто бути послідовним у визначенні й інших понять. Йдеться про те, що у п. 14 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України законодавець визначив поняття «витрати бюджету» як вид бюджетних видатків, але, в такому разі, доцільно було б надати визначення й інших видатків.

На нашу думку, визначення категорії «видатки бюджету», надане в Бюджетному кодексі України, є не зовсім вдалим. Це пов'язано з тим, що таке визначення вказаної категорії не розкриває належного змісту та специфічних її особливостей.

І. І. Кучеров пропонує під видатками бюджету розуміти грошові кошти на фінансове забезпечення завдань і функцій держави та місцевого самоврядування [11, с. 95]. Вважаємо, що дане визначення також є загальним, не розкриває сутності видатків бюджету. Схожу думку обстоюють А. А. Тедеев та В. А. Паригіна, визначаючи видатки бюджетів як складну систему перерозподілу грошових коштів, що включаються до доходів бюджетів та спрямовуються на фінансове забезпечення держави та (або) муніципальних утворень [14, с. 309].

А. О. Монаєнко вважає доцільним визначити «видатки бюджету» як публічні, безперервні та прямі витрати держави, пов'язані з її функціонуванням з приводу розподілу і використання централізованих фондів коштів з метою

забезпечення виконання завдань та функцій держави [12, с. 446]. Навряд чи можна погодитись з таким визначенням видатків бюджету. Справа в тому, що вчений розкриває зазначену категорію за допомогою іншої – «витрати бюджету». Такий підхід, на наш погляд, є не зовсім правильним, оскільки вважаємо за потрібне розмежовувати наведені поняття.

Уявляється аргументованим підхід Д. Є. Фадєєва, який трактує поняття «видатки бюджету» в декількох аспектах. По-перше, як складну систему розподілу та перерозподілу грошових коштів і фінансових потоків, які спрямовані на економічне забезпечення діяльності держави й муніципальних утворень, виходячи з необхідності орієнтуватися на кінцевий результат. По-друге, процес виділення та використання фінансових ресурсів, що акумульовані в бюджетах відповідних рівнів, згідно із законами (рішеннями) про бюджет на відповідний рік; по-третє, як сукупність способів, прийомів та різноманітних методик, саме за допомогою яких фінансові ресурси бюджетів різних рівнів бюджетної системи держави надходять отримувачам та розпорядникам бюджетних коштів [21]. У цілому погоджуючись з таким підходом науковця, хотілося б ще раз наголосити на необхідності виокремлення саме бюджетних ресурсів, а не фінансових.

При цьому слід наголосити, що бюджетне законодавство України не містить визначення категорії «фінансові ресурси». У науці фінансового права теж немає одностайного підходу до визначення фінансових ресурсів. Так, І. Т. Балабанов трактує їх як грошові кошти, наявні в розпорядженні господарюючого суб'єкта [1]. О. М. Бірман, у свою чергу, підкреслює, що сутність фінансових ресурсів виявляється через використання певної сукупності виробничих відносин держави шляхом мобілізації частини національного доходу у грошовій формі [2]. Як бачимо, фінансові ресурси ототожнюють з грошовими коштами. Вважаємо, що бюджетні ресурси можна визначити як частину фінансових ресурсів держави й територіальних громад, що сконцентровані в бюджетах усіх рівнів бюджетної системи України.

Ю. О. Крохіна та М. В. Карасьова пропонують розглядати видатки бюджету в матеріальному, економічному та юридичному значеннях [9, с. 213]. Економічний зміст видатків бюджету характеризується через відносини, на основі яких відбувається процес використання коштів централізованих коштів держави за різними напрямками. Юридичний зміст видатків бюджету обумовлений тим, що виступають складовою частиною фінансової діяльності держави, тому мають усі загальні особливості фінансової діяльності держави та відмінності, притаманні процесу використання державних централізованих грошових коштів [10, с. 227].

Видатки бюджету як правова категорія, на думку А. В. Ільїна, виступають сукупністю систем правовідносин, кожна з яких включає в себе правовідносини по фінансуванню з бюджету та правовідносини по фактичному використанню коштів бюджету [8, с. 23]. Погодимось з тим, що видатки бюджетів, а точніше їх утворення та здійснення є правовідносинами, оскільки урегульовані нормами бюджетного права, однак розкривати зміст категорії «видатки бюджету» через правовідносини недоцільно, однак ще раз підкреслимо, що, на нашу думку, у формі правовідносин виступає здійснення видатків бюджету.

У законодавстві Хорватії бюджетні видатки визначаються як безповоротні поточні та капітальні грошові виплати, які проводяться із застосуванням (або без такого) зустрічних зобов'язань і грантів [13]. Таким чином, бюджетне законодавство країни розкриває «видатки бюджетів» за допомогою економічної класифікації, однак видатки розглядаються як грошові виплати, що є не зовсім прийнятним.

Відповідно до законодавства Латвії бюджетні видатки – це всі виплати, які здійснюються з державного бюджету, крім коштів, що спрямовуються на погашення основного боргу [7]. Отже, в цій ситуації бюджетні видатки розглядаються як видатки державного бюджету.

Категорія «бюджетні видатки» має законодавче визначення і в Бюджетному кодексі Російської Федерації, які розглядаються як «грошові кошти, передбачені в бюджеті відповідного рівня для фінансування завдань та

функцій органів державної влади та місцевого самоврядування» [5]. Ю. О. Крохіна, розглядаючи бюджетні видатки як об'єкт правовідносин федеральної держави, критикує це визначення. Зокрема, вона зазначає: «На жаль, законодавча дефініція далеко не досконала. По-перше, дане визначення необґрунтовано звужує коло учасників правовідносин у сфері бюджетних видатків, оскільки у відносини вступають сама держава чи її суб'єкти (які є суб'єктами бюджетного права) у особі відповідних органів. По-друге, Бюджетний кодекс Російської Федерації розкриває лише матеріальний зміст видатків бюджету. Безумовно, таке розуміння має значення, наприклад, для обліку бюджетних коштів, аналізу здійснених видатків та планування їх перспективи, але не показує всієї суті бюджетних видатків» [10, с. 228].

Замість наведеного у законодавстві Російської Федерації визначення Ю. О. Крохіна пропонує інше і визначає видатки державного бюджету таким чином: «Видатки державного бюджету – це публічні і такі, які не утворюють та не погашають фінансових вимог, безперервні затрати держави у вигляді суворо опосередкованих нормами права економічних відносин щодо розподілу та використання централізованих та децентралізованих фондів грошових коштів з метою забезпечення завдань та функцій держави (Російської Федерації та її суб'єктів)» [10, с. 228].

Отже, Ю. О. Крохіна визначає видатки державного бюджету через поняття «затрати держави». При цьому під затратами держави розуміються певні економічні відносини щодо розподілу та використання централізованих та децентралізованих фондів грошових коштів, опосередковані нормами права. Таким чином, учена зосереджує увагу на організаційному аспекті поняття видатків державного бюджету, ототожнюючи їх з певними економічними відносинами, які урегульовані нормами права. На нашу думку, необхідно виділяти матеріальний та юридичний аспекти, оскільки останні мають важливе значення для закріплення таких категорій у бюджетному законодавстві. До того ж Ю. О. Крохіна ототожнює видатки бюджетів та видатки державного бюджету.

Досліджуючи питання правового регулювання видатків, Л. К. Воронова визначає видатки як «затрати держави, які виражають урегульовані правовими нормами економічні відносини, що складаються при розподілі та використанні централізованих та децентралізованих фондів грошових коштів та забезпечують його безперервне функціонування» [6, с. 440]. Наведене визначення теж містить термін «затрати держави», однак останні не ототожнюються з економічними відносинами, а лише виражають економічну спрямованість.

Як зазначає А. Д. Селюков, з точки зору організаційного забезпечення, видатки бюджетів є врегульований нормами права комплекс відносин, способів і прийомів, завдяки яким кошти з бюджетів надходять за своїм призначенням, саме та властивість бюджетів, за допомогою якої реалізуються цілі всієї бюджетної діяльності держави і муніципальних утворень [19]. Безумовно, важко сперечатися з тим, що завдяки видаткам бюджетів реалізуються всі завдання, функції та цілі, яких прагне досягти держава та органи місцевого самоврядування. Проте в наведеному твердженні А. Д. Селюкова, на наш погляд, наявні деякі неточності. По-перше, видатки бюджетів не можуть бути властивістю бюджетів. По-друге, залишається нез'ясованим, що являє собою бюджетна діяльність. Можливо, учений розглядає останню як складову фінансової діяльності держави або як процес утворення і розподілу грошових коштів.

Слід підкреслити, що видатки, як і доходи бюджету, плануються відповідно до бюджетної класифікації, яка має бути науково обґрунтованою для оптимального складання всіх бюджетів. Значення бюджетної класифікації ми вже аналізували при дослідженні доходів бюджету. Так, наказом Міністерства фінансів України «Про бюджетну класифікацію» від 14.01.2011 р. № 11 [15] затверджено економічну, функціональну, відомчу та програмну класифікацію видатків.

Функціональна класифікація поєднує у своєму складі групи видатків, які об'єднані відповідно до основних функцій держави. Так, функціональна

класифікація видатків має такі рівні деталізації: 1) розділи, в яких визначаються видатки бюджетів на здійснення відповідно загальних функцій держави, Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування; 2) підрозділи та групи, в яких конкретизуються напрями спрямування бюджетних коштів на здійснення відповідно функцій держави, Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування.

За економічною класифікацією видатки бюджету поділяються на поточні та капітальні. Проте раніше, до прийняття Бюджетного кодексу України 2001 р. [4], економічна класифікація видатків бюджету не мала нормативного закріплення. Так, Законом України «Про бюджетну систему України» [16] було передбачено лише розмежування бюджетних видатків на поточні видатки та видатки розвитку. При цьому відповідно до вказаного нормативно-правового акта поточні видатки визначалися як видатки на фінансування мережі підприємств, організацій та установ, які функціонують на початок бюджетного року, а також фінансування заходів із соціального захисту населення, та тих заходів, що не входять до складу видатків розвитку. Наразі видатки розвитку – це видатки бюджету на фінансування інвестиційної та інноваційної діяльності, зокрема: фінансування капітальних вкладень виробничого та невиробничого призначення, фінансування структурної перебудови народного господарства, субвенції та інші видатки, пов'язані з розширенням відтворенням.

Після прийняття Бюджетного кодексу України 2001 р. [4] визначення капітальних видатків містилося в наказі Державного казначейства України «Про затвердження Роз'яснень щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету та Роз'яснень щодо застосування класифікації кредитування бюджету» від 04.11.2004 р. № 194 [18], що розглядалися як платежі з метою придбання необоротних активів (у тому числі землі, нематеріальних активів тощо), стратегічних і надзвичайних запасів товарів, невідплатні платежі, що передаються одержувачам бюджетних коштів з метою придбання ними подібних активів, компенсації втрат, пов'язаних з руйнуванням чи пошкодженням необоротних активів. Наразі зазначений акт втратив чинність.

Відповідно до наказу Міністерства фінансів України «Про затвердження Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету та Інструкції щодо застосування класифікації кредитування бюджету» від 12.03.2012 р. № 333 [17] капітальні видатки розглядаються як такі, що спрямовуються на придбання основного капіталу (обладнання і предметів довгострокового користування), необоротних активів (у тому числі землі, нематеріальних активів тощо), на будівництво (придбання), ремонт, модернізацію, реконструкцію та реставрацію (у тому числі житла (приміщень), інших об'єктів), на створення державних запасів і резервів; на придбання капітальних активів; невідплатні платежі, компенсацію втрат, пов'язаних з пошкодженням основного капіталу. Критерії (вартісний та часові показники) капітальних видатків регулюються чинним законодавством.

Зауважимо, що чинний Бюджетний кодекс України не містить визначення капітальних та поточних видатків, на наш погляд це є проявом недосконалості бюджетного законодавства України, тому пропонуємо закріпити у ст. 2 Бюджетного кодексу України поняття «поточні видатки» як різновид видатків бюджету, які спрямовуються на забезпечення належного функціонування органів влади та місцевого самоврядування, бюджетних установ та інші видатки, які відповідно до бюджетної класифікації не можуть бути віднесені до капітальних видатків. При цьому до складу поточних видатків доцільно відносити й захищені видатки бюджетів (перелік яких визначено Бюджетним кодексом України та Законом «Про Державний бюджет України» на відповідний рік. «Капітальні видатки» – це видатки, що направлені на розвиток та реалізацію інноваційної та інвестиційної діяльності, а також на придбання нематеріальних активів й створення державних запасів, резервів.

У науковій літературі можна зустріти інші визначення капітальних та поточних видатків. Наприклад, В. А. Паригіна та А. А. Тедеев під капітальними видатками розуміють частину видатків (державних і муніципальних), за допомогою яких забезпечується інноваційна та інвестиційна діяльність [14, с. 310]. У свою чергу поточні видатки виступають як державні та муніципальні

видатки, які спрямовані на забезпечення поточного фінансування безперебійного функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, бюджетних установ, надання державної підтримки бюджетам нижчого рівня та окремим галузям економіки в формі дотацій, субсидій та субвенцій на поточне функціонування [14, с. 311].

І. І. Кучеров підтримує розподіл видатків бюджету на капітальні та поточні, однак не надає власних визначень зазначених видатків. Учений звертається до норм законодавства, зокрема, Бюджетного кодексу Російської Федерації [5].

Однак, погоджуючись з думкою А. В. Ільїна, зазначимо, що класифікація видатків бюджету, яка використовується в законодавстві, являє собою варіанти саме економічної класифікації видатків бюджету. Виходячи з цього, неможливо дослідити правову природу видатків бюджету [8, с. 23].

Окрім зазначених класифікацій видатків можна навести й інші. Так, О. В. Солдатенко виділяє розподіл видатків на публічні та приватні. Публічні видатки бувають централізовані та децентралізовані, при цьому до централізованих належать державні й місцеві видатки. Також залежно від того фонду, з якого здійснюються видатки, виділяють: 1) бюджетні та 2) позабюджетні видатки [20, с. 34]. Однак вчена не наводить визначення зазначених видатків, а лише пропонує розподіляти їх на певні різновиди.

На наше переконання, необхідно вдосконалити бюджетне законодавство України шляхом внесення змін до ст. 2 Бюджетного кодексу України – поняття «видатки бюджету» визначати як бюджетні ресурси, що акумульовані в бюджетах відповідних рівнів, згідно із законами (рішеннями) про бюджет на відповідний рік та спрямовуються на здійснення завдань та функцій, які покладені на органи державної влади та місцевого самоврядування відповідно до положень бюджетного законодавства. Крім того, слід закріпити у зазначеному нормативно-правовому акті такі категорії як «поточні видатки» та «капітальні видатки».

Список літератури:

1. Балабанов И. Т. Основы финансового менеджмента : учеб. пособие / И. Т. Балабанов. – М. : Финансы и статистика, 1998. – 480 с.
2. Бирман А. М. Очерки теории советских финансов : в 3-х вып. – Вып. I. Сущность и функции финансов / А. М. Бирман. – М. : Финансы, 1968. – 207 с.
3. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 50-51. – Ст. 572.
4. Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 р. № 2542-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 37. □ Ст. 189.
5. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ [Электрон. ресурс]. – Режим доступа : <http://www.consultant.ru/popular/budget/>
6. Воронова Л. К. Правовое регулирование государственных расходов и финансирования / Л. К. Воронова // Финансовое право. – М., 1995.
7. Закон Латвии об управлении бюджетами и финансами от 24.03.1994 г. [Электрон. ресурс]. □ Режим доступа : www.pravo.lv/likumi/74_zoub.html.
8. Ильин А. В. Правовые основы расходов бюджета: моногр. / А. В. Ильин. □ М. : Статут, 2014. – 144 с.
9. Карасева М. В. Финансовое право : учеб. / М. В. Карасева, Ю. А. Крохина ; под ред. М. В. Карасевой. – М., 2001.
10. Крохина Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм : моногр. / Ю. А. Крохина ; под ред. Н. И. Химичевой. – М., 2001. – 352 с.
11. Кучеров И. И. Бюджетное право России: курс лекции / И. И. Кучеров. – М. : АО «Центр ЮрИнфоР», 2002. □ 317 с.
12. Монаєнко А. О. Особливості фінансування видатків у фінансовому праві та чинному законодавстві України і зарубіжних країн / А. О. Монаєнко // Держава і право. Юрид. і політ. Науки : зб. наук. пр. – 2008. – Вип. 41. – С. 443–449.
13. Национальный акт про бюджет Хорватии [Електрон. ресурс]. □ Режим доступа : <http://www.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/CroatiaBudgetLaw200.pdf>.
14. Парыгина В. А. Бюджетное право и процесс : учеб. / В. А. Парыгина, А. А. Тедеев. – М. : Эксмо, 2005. – 384 с.
15. Про бюджетну класифікацію : наказ Міністерства фінансів України від 14.01.2011 № 11 [Електрон. ресурс]. – Режим доступа : http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article%3Fart_id=356065&cat_id=355990.
16. Про бюджетну систему України : Закон УРСР від 05.12.1990 р. № 512-XII // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1991. – № 1. – Ст. 1.
17. Про затвердження Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету та Інструкції щодо застосування класифікації кредитування бюджету : наказ Міністерства фінансів України від 12.03.2012 р. № 333 [Електрон. ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0456-12/paran18#n18>.
18. Про затвердження Роз'яснень щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету та Роз'яснень щодо застосування класифікації кредитування бюджету : наказ Державного казначейства України від 04.11.2004 р. № 194 [Електрон. ресурс]. – Режим доступа : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/DKU0242.html.
19. Селюков А. Д. Правовое обеспечение оптимизации межбюджетных отношений в Российской Федерации : дисс. На стиск. учен. степ. д-ра юрид. наук / А. Д. Селюков. – М., 2003. □ 387 с.
20. Солдатенко О. В. Видатки як фінансово-правова категорія / О. В. Солдатенко // Фінансове право. – 2009. – № 4(10). – С. 31–35.
21. Фадеев Д. Е. Финансовое право : учеб. / Д. Е. Фадеев ; отв. ред. С. В. Запольский. – 2-е изд., испр. и доп. – М., 2011. – § 4 гл. 7 [Электрон. ресурс]. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Токарева Е. О. «Расходы бюджета» как категория бюджетного права.

Рассмотрены различные подходы к определению одной из базовых категорий бюджетного права – «расходы бюджета». Проанализированы положения законодательства Украины, Российской Федерации, Хорватии и Латвии. Особое внимание акцентируется на необходимости усовершенствования бюджетного законодательства Украины, поскольку отсутствие единого подхода к определению и толкованию понятия «расходы бюджета» как в науке, так и в законодательстве затрудняет реализацию бюджетно-правовых норм.

Ключевые слова: расходы бюджета, бюджетные ресурсы, бюджетная классификация.

Tokarieva K. O. «Budget expenses» as a category of budget law.

In article various campaigns to definition of one of basic categories of the budgetary right – «budget expenses» are considered. Provisions of the legislation of Ukraine, the Russian Federation, Croatia and Latvia are analysed. The special attention is focused on need of improvement of the budgetary legislation of Ukraine as lack of uniform approach to definition and interpretation of the concept «budget expenses» both of science, and in the legislation complicates implementation of budgetary rules of law.

Key words: budget expenses, budgetary resources, budgetary classification.

